MAY082025_01B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案卷号：37898714 日期：2025年5月8日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一位前卫流行艺术家，寻求作为具有特殊能力个人的第二优先移民分类（EB-2）。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民分类的工作邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可酌情批准对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

服务中心运营处（SCOPS）拒绝了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得国家利益豁免。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。1

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2移民分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

“特殊能力”指显著高于该领域通常所遇的专业知识程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。个人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人证明满足至少三项标准，USCIS随后进行最终实质审查，以

1 本办公室拒绝申请人的口头辩论请求。8 C.F.R. § 103.3(b)。
2 USCIS此前已确认这一两步审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

决定整体证据是否显示该个人被认可具有显著高于该领域通常所遇的专业知识程度。

一旦申请人证明其有资格作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人，其随后必须证明其值得“在国家利益”下酌情豁免工作邀请要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Matter of Dhanasar指出，USCIS可作为酌情事项3批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS认定申请人满足确立其为具有特殊能力个人的六项标准中的至少三项。SCOPS还认定拟议事业具有实质价值，但不具有国家重要性。因此，SCOPS结论认为申请人未能证明豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

经重新审查，本办公室同意SCOPS的认定，结论认为申请人的拟议事业不满足Matter of Dhanasar第一项要件下的国家重要性要素。如果申请人不满足第一项要件，记录即决定性地表明其无资格获得国家利益豁免，本办公室无需处理Matter of Dhanasar框架下的第二和第三项要件。

如SCOPS决定所述，第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于外籍人士拟在美国从事的具体事业。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室在Matter of Dhanasar中指出，“我们寻找”拟议事业的“更广泛影响”，并且“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上 at 890。

3 参见 Poursina v. USCIS, 936 F. 3d 868, 870-76 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）；另参见 Flores v. Garland, 72 F. 4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院一致，结论认为USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

申请人打算为其自己的公司担任“具有多元应用的前卫流行艺术家，包括大型公共空间和企业合作”。她表示她与一位合伙人合作，他们“创作受波普艺术运动和街头艺术运动启发的艺术作品”。她将作品描述为“两个创造性头脑的和谐结合，超越造型艺术领域的常规，达到真正独特和迷人的水平”。她进一步描述其作品如下：“[我们的]创作融合了波普艺术花朵、饱和色彩、街头艺术技法和黑白现实主义等独特元素，形成折衷主义的美学方法。这使我们的作品能够吸引具有不同艺术品味的不同受众。我们还将手工刺绣融入绘画中，增添了独特的深度和质感。”在讨论其拟议事业时，她提出美国“绝对会受益于”像她这样的艺术家，因为此类艺术家“在促进空间复兴和加强我们的文化与社区归属感方面至关重要”。她表示通过艺术，艺术家“可以为经济、创新、创造力、福祉、文化和美国社会的韧性作出贡献”。具体而言，她表示计划“服务企业、咖啡店、酒店、艺术画廊、城市、政府机构和社区，同时促进美国艺术与文化、经济、创新和创造力”。

申请人提交了许多个人和实体的推荐信，包括一位巴西总领事，其解释申请人免费为总领事馆的临时展览提供艺术作品，并展现了责任感和承诺，极大地促进了该倡议的成功。一位心理学家提供信函称申请人是艺术二人组的成员，并在艺术和文化领域展现了非凡的专业知识和创新。他进一步表示，申请人“创作引人入胜、情感共鸣和美学吸引力强的艺术作品的能力，与复兴空间和加强文化与社区纽带的目标完全契合”。一位全球饮料分销商的品牌总监在社交媒体上看到申请人的作品后表示有兴趣与其合作，他称申请人是大型项目领域的知名专家，以其非凡的艺术创作而闻名，展现了其卓越的艺术多面性、鲜艳的色彩、充满活力的构图以及值得注意的艺术多样化能力。

A-A-4（一位美术教授）提交的专家意见信详细说明了他为何认为申请人的拟议事业具有国家重要性。A-A-解释说，申请人的长期目标是与新公司建立联系、在艺术博览会上展示、推出产品，并与当地组织合作开展慈善项目，为社会事业筹集资金。A-A-指出，“在美国和世界各地开展的循证研究数据显示，创意艺术家对经济和社会福祉有显著贡献，2022年美国创意经济对GDP的贡献超过1.1万亿美元，支撑5.2百万个就业岗位，占GDP总量的4.3%。”A-A-认为，艺术将广泛增进个人和社会福祉，例如克服抑郁、工作场所压力、婚姻不幸和心理问题。他断言，艺术是国家倡议的主题，美国政府支持史密森尼学会和国家艺术基金会即为证明。最后，A-A-认为，艺术可以产生国家和全球影响，例如利用涂鸦改造废弃空间；艺术可以产生重大的积极经济效应，2017年美国出口了近300亿美元的 arts and cultural services，超过其进口。为支持她的

4 我们使用姓名首字母以保护个人身份。

申请中，申请人还提交了与其就业、艺术作品以及受邀参加未来活动有关的证据。此外，她还提交了作品集和材料，证实其作品在网上、出版物中、酒店和展览中以及服装和商品上的展示。

在上诉中，申请人主张SCOPS未适用优势证据标准，并忽视了详细的拟议事业、希望未来与申请人合作的个人的证据，以及关于她将做什么及其将惠及何人的细节。具体而言，申请人主张SCOPS的分析包含多余表述，使读者一方面认为申请人是一位希望在经济萧条地区创造就业机会的企业家，另一方面又认为她是一位希望为其雇主及其客户提供有价值服务的雇员。她坚持认为，她的“独特的艺术、创造力、才华，以及她的艺术表达在广泛而实际的应用中惠及公众、城市和组织，符合美国的国家利益。”

经重新审查，记录不足以证明申请人的拟议事业满足Matter of Dhanasar下的第一项要件。具体而言，推荐信和其他支持材料讨论了申请人拟议事业的侧重点，但未能证明其拟议事业将如何可能在全国范围内影响艺术领域，或潜在预期影响如何在领域内具有全国性意义。参见同上，26 I&N Dec. at 889。例如，A-A-声称其拟议事业具有国家重要性，但该信函仅以对艺术及其对社会影响的一般性讨论来支持该主张，并未具体解释申请人的拟议事业——具有多元应用（包括大型公共空间和企业合作）的前卫流行艺术家——如何达到国家重要性的水平，或如何可能更广泛地影响艺术领域。申请人未证明其拟议事业对该领域具有更广泛的影响。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

同样，尽管申请人声称她可以通过艺术为经济做出贡献，但她未包含足够证据表明其拟议事业将可能产生的经济影响水平，包括关于其可能创造的就业岗位数量、可能产生的税收金额，或可能如何振兴萧条地区的信息。例如，她将其作为前卫流行艺术家的事业描述为两个阶段：短期阶段和长期阶段。然而，她的短期和长期计划均未包含任何财务预测。此外，尽管申请人在上诉中主张SCOPS的决定使读者认为申请人的案件涉及一位希望在经济萧条地区创造就业机会的企业家，以及一位希望为其雇主及其客户提供有价值服务的雇员，但申请人并未指明这些描述中（如有）哪一项适合她。在此，申请人未证明其作为前卫流行艺术家的拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来重大积极经济影响。尽管申请人继续就该项事业的积极经济影响作出一般性主张，但申请人未充分解释或证明其特定拟议事业将如何产生任何预期的美国经济影响或就业创造。缺乏此类证据，记录未显示其服务或职位给美国区域或国家经济带来的任何利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”水平。同上 at 890。即使我们接受申请人的拟议事业将可能产生某些经济影响（正如大多数就业情形一样），申请人也未证明“其拟议

事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国带来重大积极经济影响。”参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

我们认可A-A-的主张，即申请人的“创新艺术创作有潜力振兴美国艺术和文化场景，创造视觉上引人入胜的专辑封面、品牌元素和沉浸式音乐视频。”并且她“还可以通过设计舞台布景、道具和视觉效果来增强现场表演。”然而，即使我们得出结论认为其拟议事业具有重大价值，仅仅在重要领域工作不足以证明申请人特定拟议事业的国家重要性。相关问题不是个人将工作的领域的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的特定事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在本案中，基于我们已讨论的理由，申请人未证明所要求的国家重要性。

因此，我们认定申请人未满足Matter of Dhanasar框架的第一项要件，且她未证明符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Matter of Dhanasar框架下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Matter of Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未证明其符合资格或经裁量本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。